



CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA
Gruppo consiliare "MoVimento 5 Stelle"

La Presidente

Prot. n. 128 del 26.11.19

Alla Consulta di Garanzia Statutaria della
Regione Campania

E p.c.

Alla Presidente del Consiglio Regionale

Ai componenti dell'Ufficio di Presidenza del
Consiglio regionale della Campania

Ai Presidenti dei Gruppi consiliari

Ai Presidenti delle Commissioni consiliari

Al Segretario generale del Consiglio
regionale

LORO SEDI

Oggetto: richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale 23 luglio 2018, n. 25.

Ritenendo la questione meritevole di approfondimento, si trasmette l'allegata richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale 23 luglio 2018, n. 25.

Nel restare in attesa di tempestivo riscontro, si porgono cordiali saluti.


Valeria Ciarambino



CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA
Gruppo consiliare "MoVimento 5 Stelle"

**Alla Consulta di Garanzia
Statutaria della Regione
Campania**

e p.c.

**Alla Presidente del
Consiglio Regionale**

**Ai componenti dell'Ufficio
di Presidenza del Consiglio
regionale**

**Ai Presidenti dei Gruppi
consiliari**

**Ai Presidenti delle
Commissioni consiliari**

**Al Segretario generale del
Consiglio regionale**

Oggetto: Richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale 23 luglio 2018, n. 25.

In attuazione dell'articolo 57 dello Statuto regionale (Consulta di Garanzia statutaria) la Regione ha approvato la legge regionale in oggetto che, all'articolo 4, stabilisce che la Consulta esprima parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi regionali e degli atti amministrativi generali su richiesta di qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania.

Sulla scorta del predetto inquadramento normativo, la scrivente intende formulare richiesta di parere nei termini di seguito indicati.

Con decisione n. 172/2019 del 30 luglio, la Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei Conti non ha parificato sul rendiconto 2016 l'importo

di spesa corrispondente a quanto speso sul capitolo U00008, relativo al trasferimento dei fondi per il funzionamento del Consiglio, in corrispondenza agli importi finanziati con la "Legge 20" e la "Legge 25".

Il Giudice contabile, in particolare, ritenendo di non poter parificare due capitoli, il 4024 e il 4141, afferenti al pagamento al personale di ruolo del Consiglio regionale di indennità aggiuntive ed ulteriori rispetto a quelle previste nei contratti collettivi, aveva promosso in via incidentale questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 - nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'articolo 58 della legge della regione Campania 11 agosto 2001 n. 10 - e dell'articolo 1 comma 1 della legge della regione Campania 12 dicembre 2003 n. 25 nella parte in cui aggiunge il comma 4 al medesimo articolo 58 della legge della regione Campania n. 10 del 2001.

Le norme censurate istituiscono due fondi: il fondo "Legge 20" destinato al personale comandato o distaccato presso le strutture politiche e amministrative del Consiglio regionale nella organizzazione delineata dalla L.R. n. 15/1989; il fondo "Legge 25" destinato al personale di ruolo del Consiglio regionale.

La Corte Costituzionale, con sentenza 146/2019, ritiene le due norme illegittime in quanto istitutive di nuovi fondi che **destinano risorse ulteriori** al trattamento accessorio dei dipendenti regionali, con elargizioni indistinte destinate al personale di ruolo, comandato o distaccato presso le strutture organizzative del Consiglio regionale (o presso organi dello stesso), in ragione della mera attività di assistenza agli organi del Consiglio.

Conseguentemente, la richiamata decisione del Giudice contabile n. 172/2019, nell'individuare gli effetti sul giudizio *a quo* della sentenza n. 146/2019, fa discendere, tra l'altro, l'obbligo del Consiglio regionale di iscrivere un credito, non da **indebito** oggettivo, ma da ingiustificato arricchimento (art. 2041 c.c.) nei confronti dei percettori *"per sopravvenuta **carezza del titolo** poiché il pagamento a suo tempo effettuato era esistente (in base ad una legge regionale, articolo 1173 c.c.)"*.

Nella pronuncia in esame, i giudici contabili concludono facendo salvi i profili sostanziali, anche ai fini della responsabilità erariale, evidenziando il doveroso

recupero del credito nei confronti dei percettori materiali degli emolumenti non dovuti.

L'articolo 58 della legge regionale 10/2001 è stato, poi, abrogato per effetto della legge della regione Campania 30 maggio 2019 n. 6 a decorrere dal 31 maggio 2019.

Per dare esecuzione alla decisione n. 172/2019, in un primo momento l'Amministrazione, con nota del Dirigente della Unità Dirigenziale Bilancio Ragioneria e Contabilità del Consiglio regionale della Campania del 05/09/2019 prot. n. 0016864/U, circoscriveva la quantificazione delle somme non dovute facendo esclusivo riferimento ai capitoli 4024 e 4141 (cfr. nota allegata).

Successivamente, in seguito ad interlocuzioni con gli uffici della Giunta regionale e alla seduta del Collegio dei revisori dei conti, di cui al verbale n. 73/2019 allegato, l'Amministrazione, senza dare evidenza del processo logico seguito, ha mutato il proprio orientamento involgendo anche le somme imputate in altri capitoli del bilancio del Consiglio regionale, tanto da proporre una variazione al Bilancio del Consiglio ben più consistente di quella originariamente ipotizzata nella nota prot. n. 0016864/U (cfr. proposta di delibera dell'UdP di variazione al Bilancio di previsione del Consiglio regionale della Campania per il triennio 2019/2021).

Un primo aspetto da chiarire risiede, quindi, nella puntuale definizione degli effetti della sentenza della Corte Costituzionale e del rapporto tra questa e la decisione in cui è esitato il giudizio di parificazione.

Si ritiene, infatti, che una acritica esecuzione della decisione della Corte dei Conti nei termini indicati dai revisori contabili (poi ripresi nella proposta di variazione al Bilancio del Consiglio sopra citata), con particolare riferimento all'effetto recuperatorio nei confronti dei percettori di emolumenti non dovuti, possa ridondare, da un lato, nella violazione dell'articolo 58, comma 1 della legge della regione Campania n.10 del 2001, dall'altro nella violazione dell'articolo 15, comma 5 e dell'articolo 15, comma 8 dell'Ordinamento del Consiglio regionale approvato con la delibera dell'Ufficio di Presidenza 369 del 2015.

Il che condurrebbe alla arbitraria disapplicazione di norme di rango primario non espressamente indagate dal Giudice delle Leggi, in quanto non oggetto del relativo giudizio.

E' appena il caso di rilevare, infatti, che la pronuncia della Corte Costituzionale non involge il comma 1 dell'articolo 58. Essa, infatti, nel dichiarare la illegittimità dei commi 2 e 4 estende espressamente la medesima sorte ai soli commi 3 e 5 del medesimo articolo 58.

Sotto altro ma connesso profilo, si rappresenta come la sentenza della Corte Costituzionale 146 del 2019 lasci inalterato il quadro ordinamentale contenuto nella delibera n. 369 adottata dall'Ufficio di Presidenza nella seduta del 27 febbraio 2015, qui richiamata in base al principio del *tempus regit actum*, e a cui, a parere della scrivente, bisogna riferirsi per bene definire la "categoria" dei percettori di emolumenti non dovuti perché ingiustificati (art. 2041 c.c.).

Le delibere dell'Ufficio di Presidenza, a dispetto del loro *nomen iuris* da cui potrebbe erroneamente inferirsi la riconduzione delle stesse nell'alveo degli atti amministrativi, sono ascrivibili all'alveo degli atti di autorganizzazione che, nella nozione elaborata dal Giudice delle Leggi, rinvergono il proprio fondamento nell'articolo 121, secondo comma, della Costituzione (*Corte Cost. sentenza n.43 del 8 marzo 2018*).

Vengono così in rilievo le prerogative dell'Ufficio di Presidenza al quale è coesistente la potestà regolatoria, la quale si esprime **in atti di autorganizzazione**, nel rispetto dei principi fondamentali posti dallo Statuto (art. 123 Cost; articoli 26 e 38 dello Statuto della regione Campania).

L'articolo 11 del Regolamento interno, conseguentemente, declina le attribuzioni dell'Ufficio di Presidenza - organo di governo che esprime l'indirizzo politico istituzionale del Consiglio regionale - tra le quali sono contemplate, (lettera d) ed e)), le funzioni volte ad assicurare ai Gruppi consiliari e alle Commissioni, sentiti rispettivamente la Conferenza dei Presidenti di gruppo e i Presidenti di Commissione, le necessarie risorse umane e strumentali.

A tal fine l'articolo 15 dell'Ordinamento amministrativo del Consiglio regionale (approvato con la citata delibera n. 369 adottata dall'Ufficio di Presidenza nella seduta del 27 febbraio 2015) istituisce gli uffici di diretta collaborazione e supporto dei titolari di incarico di cui al comma 1 del medesimo articolo 15 (Presidente del Consiglio, componenti dell'Ufficio di Presidenza, Presidenti delle Commissioni e Gruppi consiliari) con competenze di segreteria particolari e raccordo con l'amministrazione regionale, incaricati di coadiuvare i

titolari degli organi nell'esercizio delle proprie funzioni di indirizzo politico amministrativo.

Questi uffici, nel richiamato ordinamento amministrativo, sono tenuti distinti dalle strutture amministrative del Consiglio regionale, riproponendo così il dualismo tra uffici di staff e di linea nei tratti caratteristici elaborati dal Giudice delle leggi con le sue numerose sentenze in materia.

La specificità degli uffici di diretta collaborazione, contrassegnati da consonanza politica e dal necessario rapporto fiduciario che intercorre tra il personale e il titolare di incarico politico, più volte confermata dalla Corte costituzionale, rinviene esplicita conferma nell'articolo 15 anzidetto, con riguardo:

1. *alla fase genetica e conclusiva del rapporto* (la chiamata diretta, da parte dei titolari di organi, dei Coordinatori amministrativi, dei Responsabili amministrativi e del personale incardinato nei rispettivi uffici e recesso *ad nutum* per volontà del titolare dell'organo);

2. *alle competenze attribuite* (gestione operativa, coordinamento e controllo degli uffici di diretta collaborazione ai Coordinatori e Responsabili; supporto all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico, segreteria particolare e raccordo con l'amministrazione per ciascun componente);

3. *al riconoscimento di una indennità di diretta collaborazione sostitutiva di qualsiasi altro emolumento* (articolo 15 comma 5 per i Coordinatori e Responsabili; articolo 15, comma 8 per i componenti degli uffici).

Con riguardo all'ultimo degli aspetti citati e precipuamente ai commi 5 e 8 dell'articolo 15 va ulteriormente evidenziato come il comma 5 riconosca al Coordinatore e al Responsabile, in ragione delle funzioni assegnate e delle connesse responsabilità, il solo trattamento economico dei titolari di posizione dirigenziale di III livello semplice; mentre il comma 8 riconosce, in ragione dell'inserimento del personale negli uffici di diretta collaborazione e delle particolari attività agli stessi richiesta, benefici economici.

Si noti che il personale proveniente da altri enti (comandato) ed incardinato negli uffici di diretta collaborazione rinuncia al trattamento accessorio percepito negli enti di provenienza, non partecipa alla distribuzione delle risorse premiali definite in sede di contrattazione collettiva né negli enti di provenienza né nell'ente di destinazione, perde l'indennità di diretta collaborazione se il titolare dell'organo

recede unilateralmente e in qualsiasi momento dal rapporto instaurato a seguito della chiamata diretta.

Ciò significa che il recupero di queste indennità avrebbe l'effetto di riconoscere ai dipendenti, per l'attività svolta presso gli uffici di diretta collaborazione, la sola retribuzione tabellare, con evidenti discriminazioni tra i dipendenti pubblici (contrariamente a quanto richiedeva la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti che riteneva ingiustificata la corresponsione al personale di comparto di ulteriori emolumenti rispetto alle retribuzioni accessorie disciplinate dai contratti collettivi)

La previsione di una indennità di diretta collaborazione, sostitutiva di qualsiasi altro emolumento, si pone perfettamente in linea con l'art. 14 del D.lgs 165/2001 secondo cui *"con decreto adottato dall'autorità di governo competente, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, è determinato (...) senza aggravii di spesa e per il personale disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro, fino ad una specifica disciplina contrattuale, il trattamento economico accessorio, da corrispondere mensilmente a fronte delle responsabilità, degli obblighi di reperibilità e di disponibilità ad orari disagiati, ai dipendenti assegnati agli uffici dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato. Tale trattamento, consistente in un unico emolumento, è sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale"*; ed anche con l'art. 90 del TUEL, secondo cui, al personale impiegato presso gli uffici di supporto agli organi di direzione politica *"con provvedimento motivato della Giunta il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale"*.

Si aggiunga, peraltro, che lo speciale statuto cui ricondurre la disciplina degli uffici di diretta collaborazione e supporto è stato confermato ed anzi rafforzato dalla Delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 164 del 20 febbraio 2019, che, nell'esercizio del proprio potere di autogoverno e, quindi nell'alveo delle attribuzioni costituzionalmente garantite, riconosce al personale incardinato presso questi uffici una indennità accessoria di diretta collaborazione, il cui importo è determinato con decreto del Presidente del Consiglio regionale,

sostitutiva di qualsiasi altro emolumento (analogamente a quanto previsto dalla normativa statale per gli uffici di diretta collaborazione del Ministro e del Sindaco).

Nel contesto così delineato, non può non sfuggire come le norme censurate (richiamate peraltro dal solo comma 8 dell'articolo 15 della delibera Udp 369 del 2015) siano il frutto di una organizzazione ordinamentale superata dalle successive delibere dell'Ufficio di Presidenza e che, in ragione di ciò, si pongano in un nesso di mera strumentalità rispetto alle norme sostanziali contenute nella delibera dell'Ufficio di Presidenza del 2015, poi modificate, nell'ottica di rafforzamento degli uffici di supporto, dalla delibera 169 del 2019.

In altre parole, caducate le norme di finanziamento, restano in piedi quelle attributive di specifiche funzioni. Sicchè, si verrebbe a determinare uno squilibrio tra le prestazioni rese e il trattamento economico ricevuto, il cui titolo risiede non nella Legge regionale n. 20/2002 censurata, ma nel comma 5 (Coordinatori e Responsabili) e nel comma 8 (componenti degli staff) dell'art. 15 dell'Ordinamento interno del Consiglio regionale più volte richiamato.

Muovendo, allora, da esigenze di chiarezza del quadro normativo, con particolare riferimento alla forza ed efficacia nell'ordinamento giuridico delle delibere dell'ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, e per scongiurare l'insorgere di ulteriori e gravi danni scaturenti da complessi contenziosi con il personale, si chiede di voler precisare:

1. se l'azione recuperatoria richiesta dal Giudice contabile rinvenga un primo limite nella vigenza, sino al 31 maggio 2019, del comma 1 dell'articolo 58 della citata legge della regione Campania n.10 del 2001;
2. se la medesima azione recuperatoria rinvenga un limite nell'art. 15, comma 5 e comma 8, dell'Ordinamento interno del Consiglio regionale approvato con delibera dell'UdP n. 369/2015, (ora articolo 15, commi 5 e 6, Delibera UdP n. 164/2019).

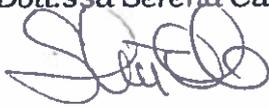
Facendo salvo ogni utile chiarimento che si reputi necessario ai fini di un corretto inquadramento della vicenda, si resta in attesa di riscontro.

Cordialmente

Si allegano:

- All. 1 Decisione n. 172/2019/PARI Corte dei Conti;
- All. 2 Sentenza Corte Costituzionale n. 146/2019;
- All. 3 Nota Vinti Decisione 172-2019 CdC
- All. 4 Verbale n. 73 del 22/10/2019 – Collegio dei revisori dei Conti
- All. 5 Variazione Bilancio Consiglio 2019_2021
- All. 6 Delibera UdP n. 369_2015_Vecchio Ordinamento CRC
- All. 7 Delibera UdP 164_2019_Nuovo Ordinamento CRC

*Il Responsabile di segreteria
Dott.ssa Serena Cutolo*



Valeria Ciarambino

*Presidente 1ª Commissione Speciale per la
Trasparenza, per il controllo delle attività della
Regione e degli enti collegati e dell'utilizzo di
tutti i fondi
Gruppo Consiliare M5S regione Campania*